

## DA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS ADMINISTRATIVOS: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

**FLÁVIA DANIELLE SANTIAGO LIMA**

*Advogada da União em Recife - PE, Mestre em Direito pela UFPE,  
Professora de Lógica e Hermenêutica Jurídica  
das Faculdades Integradas Barros Melo.*

1 Delimitação do objeto: Regulamentação dos Convênios Celebrados na Administração Pública Federal e Atuação dos Órgãos de Controle; 2 Princípio da Motivação e Questões Técnicas Prévias às Minutas de Convênio: da Necessidade do Plano de Trabalho, Projeto Básico e Estudos de Viabilidade Econômico-Financeira; 3 Princípio da Legalidade e Celebração do Convênio; 3.1 Questões Relativas ao Instrumento da Avença; 3.2 Da Aferição Prévia da Regularidade dos Convênios Referentes à Obras; 4 Das Regras Atinentes aos Créditos Orçamentários para a Celebração e Execução dos Convênios; 5 Da Análise da Utilização dos Recursos: da Prestação de Contas à Instauração da Tomada de Contas Especial (TCE); 6 Conclusões; 7 Referências.

### 1 DELIMITAÇÃO DO OBJETO: REGULAMENTAÇÃO DOS CONVÊNIOS CELEBRADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL E ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE

Os convênios administrativos podem ser definidos como acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie,<sup>1</sup> ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse público comum aos partícipes, que devem dispor de condições para sua

consecução. Trata-se de uma descentralização de recursos<sup>2</sup> e de atividades, com o estabelecimento de deveres aos convenientes, de modo que sua atuação se dê de forma harmônica,<sup>3</sup> assegurando a consonância com os relevantes princípios inscritos no art. 37 da Constituição de 1988.

<sup>1</sup> Ressalte-se que órgãos de entes públicos não podem conveniar, pois não gozam de legitimidade e não são titulares de direito. Alguns doutrinadores inclinam-se pela possibilidade de que, se secretarias ou órgãos de mesmo ente estatal pretendem auxílio mútuo deverão patentear suas contribuições em termos de cooperação técnica ou financeira. DURÃO, Pedro. *Convênios e Consórcios Administrativos*. Curitiba: Juruá, 2005. p. 110.

<sup>2</sup> Como anota Jacoby Fernandes, a transferência de recursos é elemento da noção de convênios. Se não há envolvimento de verbas públicas, “o melhor é utilizar o ato de colaboração ou acordo de cooperação técnica, terminologias mais corretas para os ajustes em que as partes se mantêm autônomas, emprestando reciprocamente informações, lavrando atos e uma série de providências sem recursos financeiros diretos e indiretos”. FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Vade-Mécum de Licitações e Contratos*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005. p. 1033.

<sup>3</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: Dialética, 2001. p. 668.

Diante do princípio da legalidade, a celebração de convênios encontra amparo na Lei nº 8.666/93, que em seu art. 116 assevera que suas disposições devem ser observadas nos “convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos ou entidades da Administração”. No âmbito da Administração Pública Federal, tem-se respaldo na Instrução Normativa nº 01/97, da Secretaria do Tesouro Nacional, instrumento da maior relevância para os técnicos e juristas que lidam com tais questões.

O presente artigo insere-se nesse contexto e tem como objetivo fornecer um panorama dos parâmetros mínimos a serem observados, quando da celebração e execução dos convênios firmados, de modo a resguardar o atendimento da legislação atinente aos ajustes entre a União e demais entes, evitando prejuízos ao Erário.

Para tal mister, juntamente com algumas contribuições doutrinárias, constituíram a mais relevante fonte de pesquisa algumas das recomendações e determinações feitas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em seus acórdãos e decisões, no exercício da fiscalização da “aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres a Estado, ao Distrito Federal ou a Município”, como preceitua o inciso VI do art. 71 da Constituição Federal. Faz-se menção, também, às advertências

dos Relatórios da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (SFC), órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, previsto no art. 24 da Lei nº 10.180/2001.

Insta ressaltar, todavia, que as orientações transcritas não esgotam as inúmeras possibilidades verificadas quando da consecução das atividades administrativas, a partir da liberação de recursos mediante convênio.

## **2 PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO E QUESTÕES TÉCNICAS PRÉVIAS ÀS MINUTAS DE CONVÊNIO: DA NECESSIDADE DO PLANO DE TRABALHO, PROJETO BÁSICO E ESTUDOS DE VIABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA**

Como qualquer ato da Administração Pública, no momento da celebração dos convênios, devem estar especificadas as justificativas para sua formalização, “as quais devem ser analisadas e avaliadas para justificar a aprovação dos pleitos”, como preceitua o inciso I do art. 2º da IN/STN nº 01/97, que regulamenta, quanto ao tema, o chamado princípio da motivação dos atos administrativos.

Tal necessidade é acentuada na hipótese de celebração de convênio ou termo de parceria com a iniciativa privada. Isso porque é imprescindível a motivação do ajuste, atestando a compatibilidade entre os fins da instituição escolhida com as competências atribuídas ao órgão convenente, a identificação desses com

o objeto do convênio, assim como devem estar consignadas as justificativas para a escolha da entidade.

Mesmo a prorrogação do prazo de vigência dos convênios deve ser acompanhada das respectivas justificativas, que dependem de aceitação pelo ordenador de despesas (art. 15 da IN/STN nº 01/97).<sup>4</sup> Se o prazo final da avença for alterado de ofício, devem estar descritas as causas que ensejaram tal prorrogação, como o atraso na liberação de recursos.

É tal motivação que permite, posteriormente, a avaliação do conteúdo pelos órgãos de controle, especialmente no que tange à sua execução. Nesse sentido, não basta a mera justificação, de forma genérica e imprecisa, das grandes finalidades almejadas pelo Estado, mas torna-se indispensável consignar as razões concretas a mover as partes para sua celebração. Como expõe Pedro Durão:

A partir desta perspectiva, podemos dizer que sempre deve existir o interesse primário geral, voltado ao interesse público reflexo na satisfação de necessidades coletivas e fins do Estado, bem como o interesse secundário, este peculiar aos partícipes, sob pena de declarar-se o pleno desvio de finalidade do ajuste administrativo.<sup>5</sup>

Com efeito, o procedimento administrativo que culmina com a celebração de um convênio, caracterizado

por suas diversas fases de análise técnica e financeira, deve consignar os fundamentos do ajuste. Por isso, a IN/STN nº 01/97 traz extensa e pormenorizada regulamentação dos requisitos do plano de trabalho e projeto básico.

O plano de trabalho deve ser integrado pelo projeto básico, contendo todos os elementos previstos como indispensáveis no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/93, caracterizando as obras e os serviços ali indicados. Ademais, segundo o art. 2º da IN/STN nº 01/97, é impossível a celebração de convênios cujos planos de trabalho não estejam devidamente preenchidos – com expressa menção ao estabelecimento de metas, fases ou etapas previstas para a consecução do objeto. É o que determinou o TCU, em seus Acórdãos nºs 1745/2003 e 1763/2003 – Plenário.

Por isso, em conformidade com esses dispositivos, o plano de trabalho deve conter a assinatura do proponente. Na hipótese de não ter sido assinado pela autoridade responsável, importante que conste dos autos do procedimento administrativo o instrumento de delegação, situação que deve ser mencionada no termo de convênio.

Os proponentes devem registrar no plano de trabalho os indicadores físicos especificados para a obra e detalhar suas quantidades e unidades, nos termos do art. 2º, inciso III, da IN/STN nº 01/97.

<sup>4</sup> TCU, Acórdão nº 1745/2003.

<sup>5</sup> DURÃO, Pedro. *Convênios e Consórcios Administrativos*. Curitiba: Juruá, 2005. p. 114.

Toda a documentação necessária para a análise prévia da viabilidade/adaptabilidade dos projetos deve integrar o Plano de Trabalho, conforme determina o § 1º do art. 2º da IN/STN nº 01/97, não podendo ser celebrados acordos tácitos com convenientes para sua apresentação posterior, de maneira a evitar “prejuízos ao erário pela inviabilidade ou extrema dificuldade de correção daqueles que se mostrarem não-factíveis.”<sup>6</sup>

Quanto ao projeto básico, o Tribunal de Contas afirma que esse é elaborado previamente, nos termos do art. 2º, § 1º, da IN/STN nº01/97, contendo os elementos discriminados no inciso IX do art. 6º da Lei nº 8.666/93, para que seja possível a análise de sua consistência.<sup>7</sup> Atribui-se à não-observância das normas da referida instrução normativa, inclusive, a freqüente ocorrência de dano ao erário.<sup>8</sup>

Ademais, o TCU determina que, em obras de grande porte, solicite-se ao futuro conveniente declaração com informações sobre a estrutura de pessoal e material disponível, a fim de permitir a avaliação pelo concedente da capacidade de gerenciamento dos contratos a serem firmados.<sup>9</sup>

A necessidade e a viabilidade na execução do projeto e a adaptabilidade

dos custos unitários propostos devem ser avaliadas no momento da formalização dos convênios. Para tal mister, o Tribunal indica a necessidade de que sejam estabelecidos parâmetros de custos:

No mínimo regionais, de forma a permitir análise mais objetiva da compatibilidade dos recursos pleiteados, em relação aos preços de mercado e de outros convênios com objetos similares, realizados no mesmo período e na mesma região.<sup>10</sup>

### 3 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E CELEBRAÇÃO DO CONVÊNIO

#### 3.1 QUESTÕES RELATIVAS AO INSTRUMENTO DA AVENÇA

Diante da submissão ao princípio da legalidade da Administração Pública e da precisa regulamentação dos convênios e demais formas de transferência de recursos, as minutas de convênio devem conter extensa previsão de todas as suas fases, e de todos os direitos e deveres dos seus partícipes.

Em acordo com o art. 11, VI, “a”, da Lei Complementar nº 73/93 e do art. 4º da IN/STN nº 01/97, é função das Consultorias Jurídicas a avaliação das minutas de convênio e dos seus termos aditivos, de modo a aferir a observância das regras para sua formalização.

<sup>6</sup> TCU, Acórdão 1501/2003 – Plenário.

<sup>7</sup> TCU, Acórdão 903/2003 – Plenário.

<sup>8</sup> TCU, Acórdão 829/2003 – Plenário.

<sup>9</sup> TCU, Acórdão 903/2003 – Plenário.

<sup>10</sup> Acórdão 1745/2003.

Inicialmente, consigne-se que, como já determinou o TCU, devem ser incluídos, nos convênios e nos demais ajustes que envolverem a gestão de receitas públicas, as cláusulas obrigatórias estipuladas pela IN/STN nº 01/97, especialmente aquelas relativas à sujeição às normas da Lei nº 8666/93, no que couber, bem como ao Decreto nº 93.872/96.<sup>11</sup>

Assim, do disposto no art. 116, § 1º, da Lei nº 8.666/93, tem-se que os instrumentos devem conter a devida identificação do objeto dos convênios, dos respectivos planos de trabalho, com detalhamento das aquisições pretendidas; especificação e quantificação dos serviços requeridos e outros, além dos contratos relacionados. A localização das obras, quando for o caso, é indispensável. A descrição dos objetivos almejados com a celebração do ajuste deve ser feita com precisão e clareza, como, aliás, decide reiteradamente o TCU.

A preocupação com o objeto do convênio e, certamente, com as metas almejadas, é acentuada, pois constitui o liame jurídico entre os convenientes. Nesse sentido, a remessa da proposta de alteração não autoriza a modificação das condições originais pactuadas, até que esta seja autorizada pelo órgão concedente.<sup>12</sup> E como preceituam os arts. 1º, § 1º, inciso X, e 15 da IN/STN nº 01/97, quaisquer alterações efetuadas

nos convênios estão sujeitas à formalização mediante termo aditivo, desde que justificadas e se evidenciada sua consonância com o objeto conveniado.

Necessário, também, que esteja expressamente consignada a estrita observância aos ditames fixados na Lei nº 8.666/93, sobretudo em seu art. 7º, quando da realização de certames licitatórios, e art. 65, no momento da execução dos contratos, sob pena de suspensão dos repasses.<sup>13</sup>

Ainda quanto aos termos de convênio, o TCU ratifica a premência de que constem nesses mais detalhes sobre a identificação da obra com placas, principalmente quando for dispersa espacialmente e subdividida em vários serviços.

### **3.2 DA AFERIÇÃO PRÉVIA DA REGULARIDADE DOS CONVÊNIOS REFERENTES A OBRAS**

A regularidade dos proponentes do convênio é previamente verificada, em atendimento às exigências contidas na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), § 3º do art. 195 da Constituição Federal, e incisos I, II, III e IV do art. 3º da IN/STN nº 01/97, além da IN/STN nº 01/2000.

Deve ser comprovada, nos autos do procedimento administrativo, a situação de regularidade do conveniente

<sup>11</sup> TCU, Acórdão 1788/2004 – Plenário.

<sup>12</sup> AGUIAR, Ubiratan *et al.* **Convênios e Tomadas de Contas Especiais : Manual Prático**. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 31.

<sup>13</sup> TCU, Decisão 617/2002 – Plenário.

junto ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI - sendo impossível a celebração com entes que tenham pendências ante o referido cadastro.

Especialmente quanto aos convênios cujos objetos prevêem a realização de obra, as exigências são incrementadas, em vista das responsabilidades dos agentes pela sua execução. Ganham relevância, nessa seara, as regras atinentes à apresentação da chamada Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), comprovação prévia da observância da legislação ambiental e garantia da propriedade do imóvel atingido pelo objeto do convênio.

Assim, na hipótese do objeto do convênio prever obras ou prestação de serviços profissionais referentes à Engenharia, Arquitetura e Agronomia, exige-se a comprovação da emissão da Anotação de Responsabilidade Técnica – ART- pertinente, de maneira a definir, para os efeitos legais, os responsáveis técnicos pelo empreendimento (arts. 1º e 2º da Lei nº 6.496/77). Conforme adverte a Secretaria Federal de Controle Interno, quando não for possível sua prévia obtenção, deve ser incluída no termo de convênio cláusula que preveja a apresentação no momento oportuno.

As licenças ambientais são objeto de especial atenção, diante da imperatividade dos princípios constitucionais que asseguram o direito

fundamental ao meio ambiente sadio. Por isso, o licenciamento deve preceder à celebração dos convênios, em vista do disposto no *caput* e inciso IV do § 1º do art. 225 da CF/88, no art. 12 da Lei nº 6.938/81, no inciso VII do art. 12 da Lei nº 8.666/93 e no § 1º do art. 2º da Resolução Conama nº 237/97.

No Plano de Trabalho devem constar, após precisa especificação do projeto básico, os elementos que assegurem o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, EIA/RIMA, como preceitua o inciso IX, do art. 6º, da Lei nº 8.666/93, para obras consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, conforme determinam os arts. 17 e 19 do Decreto nº 99.274/90.<sup>14</sup>

No Acórdão nº 1572/2003, o TCU reitera a exigência de licença prévia e sua outorga antes da celebração do convênio, pois constituem requisitos indispensáveis para a aprovação do projeto básico previsto no art. 4º, da IN/STN nº 01/97. Além do mais, importante que esteja contemplada nos planos de trabalho, se necessário, a implementação das medidas ambientais estabelecidas nos estudos, conforme o § 1º do art. 2º da IN/STN nº 01/97, combinado com o parágrafo único do art. 12 da Lei nº 6.938/81, e com o inciso IX do art. 6º, da Lei nº, 8.666/93. Por sua vez, a licença de instalação tem que ser exigida previamente à liberação de quaisquer recursos, tudo em conformidade com os arts. 10 e 12 da Lei nº 6.938/81.

<sup>14</sup> TCU, Decisão 1103/2002 – Plenário.

Quanto às condicionantes das licenças ambientais dos projetos financiados mediante convênio, sua implementação, segundo o TCU, deve ser acompanhada pelos pareceres sobre as prestações de contas parciais e finais, conforme o art. 23 da IN/STN nº 01/97 e o art. 10 do Decreto-Lei nº 200/67. O descumprimento destas determinações constitui irregularidade grave. Nesta última manifestação, inclusive, há indicação expressa para que, além da apuração e esclarecimento do motivo da celebração dos convênios sem o atendimento desta exigência legal, seja suspensa a execução do objeto até a comprovação da regularidade da avença.

Por fim, a aferição do exercício pleno dos poderes característicos do instituto da propriedade sobre o imóvel, objeto de obras e/ou, benfeitorias, deve dar-se anteriormente à celebração do convênio que as prevê. Tal prova depende de certidão emitida pelo cartório de registro de imóveis competente ou outra das formas admitidas no inciso VIII do art. 2º da IN/STN nº 01/97. Inclusive, o TCU já se inclinou pela impossibilidade de que sejam incluídas, em convênio, cláusulas que permitam a entrega de documentação após a celebração do ajuste, de acordo com a IN/STN nº 01/97, ressalvado o disposto no art. 2º, § 2º, do mesmo diploma.<sup>15</sup>

Mantendo o parâmetro interpretativo seguido pelo Tribunal de Contas da União, constata-se que, quando não for possível aferir no momento da celebração do ajuste o local onde ocorrerão as obras, questão ainda pendente de estudos técnicos, os recursos só devem ser liberados após a comprovação da propriedade. O órgão de controle externo, por exemplo, afirma que não há presunção de servidão, que precisará ser comprovada e ter o título de sua constituição (contrato, testamento, sentença judicial), conforme determinam o art. 676 do Código Civil e os arts. 167, I, nº 6, e 168 da Lei nº 6.015/73.<sup>16</sup> Isso porque qualquer título apresentado deve estar inscrito no Registro Imobiliário, para comprovação do atendimento ao dispositivo do mencionado – art. 2º da IN/STN nº 01/97.

Posteriormente, ao tempo da liberação dos recursos, as certidões e demais documentos exigidos deverão estar em seus respectivos prazos de validade, como estabelecem o art. 25 da Lei Complementar nº 101/2000 e art. 5º da IN/STN nº 01/97.

#### **4 DAS REGRAS ATINENTES AOS CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS PARA A CELEBRAÇÃO E EXECUÇÃO DOS CONVÊNIOS**

Os recursos destinados à execução do objeto conveniado devem estar empenhados antes da celebração

<sup>15</sup> TCU, Acórdão 956/2003.

<sup>16</sup> TCU, Acórdão 797/1996.

da avença, uma vez que, de acordo com o art. 60 da Lei nº 4.320/64, é vedada a realização de despesa sem prévio empenho. Tal regra é ratificada pelo art. 24 do Decreto nº 93.872/86.

Tais despesas, ainda, devem ser absolutamente justificadas. Portanto, imperiosa a análise, no plano de trabalho, do detalhamento da execução física do objeto, a ser utilizado como parâmetro para a definição das parcelas de liberação dos recursos e do correspondente cronograma de desembolso. Desse modo, evita-se a liberação de recursos, especialmente os de maior monta, em única parcela, consoante o art. 21 da Instrução Normativa/STN nº 01/97, o que permite maior controle da sua execução.<sup>17</sup>

Ao definir o prazo de vigência dos convênios, deve-se atentar para o fato de que a sua duração deve ficar adstrita à vigência dos créditos orçamentários respectivos, à luz do disposto no art. 57 da Lei nº 8.666/93, e no art. 11 do Decreto nº 93.872/96, ou seja, restrita ao exercício financeiro, ressalvadas as exceções indicadas nesses dispositivos.

Em caso de celebração de convênio, cuja vigência ultrapasse o exercício financeiro, importante que sejam atendidas as exigências do art. 31 do Decreto nº 93.872/86, de maneira que esteja comprovado – e consignado

no termo de convênio – que os recursos para atender às despesas em exercícios seguintes são assegurados por sua inclusão no plano plurianual, ou por prévia lei que o autorize e fixe o montante das dotações que anualmente constarão do orçamento, durante o prazo de sua execução – art. 7º, inciso XVI, da IN/STN nº 01/97.<sup>18</sup>

Ainda quanto à legislação orçamentária, registre-se que os recursos referentes à contrapartida do ente conveniente tem seus limites – máximo e mínimo – especificados a cada ano na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Tal contrapartida deve ter como parâmetro, também, a capacidade financeira da unidade beneficiada, consoante o art. 2º, § 2º da IN/STN nº 01/97. Por isso, a disponibilidade desses valores geralmente é comprovada em momento anterior à celebração da avença, como preceitua o art. 3º da IN/STN nº 01/97, evitando prejuízos na execução do objeto pactuado.

#### **5 DA ANÁLISE DA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS: DA PRESTAÇÃO DE CONTAS À INSTAURAÇÃO DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)**

Considerando que todos os convênios prevêm a transferência de recursos do Erário para o atendimento a uma finalidade pública, são inúmeras as exigências em torno da fiscalização da sua execução, durante todo o

<sup>17</sup> Exigência trazida pelo TCU nos Acórdãos nºs 1745/2003 e 1763/2003 – Plenário.

<sup>18</sup> Acórdão 903/2003 – Plenário.

período regulamentar de vigência dos mesmos,<sup>19</sup> a fim de reduzir os riscos de ocorrência de irregularidades na aplicação das verbas, e, ainda, assegurar a tempestividade na adoção das medidas cabíveis, consoante disposições contidas no art. 23 da IN/STN nº 01/97, no art. 10, § 6º, do Decreto-Lei nº 200/67, no art. 54 do Decreto nº 93.872/86, no § 3º, inciso I, do art. 116 da Lei nº 8.666/93, e Leis de Diretrizes Orçamentárias aprovadas para cada exercício.

Inicialmente, atente-se para o caráter personalíssimo da obrigação de prestar contas, cujo descumprimento tem como consequência a responsabilização do agente público pelos valores repassados, com possíveis repercussões em seu patrimônio pessoal, pois obrigado a devolver os recursos indevidamente utilizados. Cabe à pessoa física gestora a devolução dos recursos, independentemente do convênio ter sido assinado em nome da entidade conveniente. Tal possibilidade decorre da regra do art. 145 do Decreto nº 93.872/86, que preceitua que “quem quer que utilize dinheiros públicos terá que justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”

Como expõe Ubiratan Aguiar:

O gestor deve cuidar da aplicação dos recursos recebidos de forma que não parem quaisquer dúvidas sobre o destino que lhes foi dado. É dele o ônus de comprovar a boa e regular utilização das verbas públicas, não dos órgãos de controle. A dúvida é sempre interpretada em desfavor do gestor, cabendo a esse o dever de esclarecê-la mediante a apresentação de documentos comprobatórios hábeis.<sup>20</sup>

Quanto à análise da execução do objeto conveniado, são consignadas algumas orientações dos órgãos de controle. Com efeito, é pacífico que não basta a mera constatação da execução das obras pactuadas, mas é verificada, para a aprovação das contas, a aplicação regular dos recursos federais recebidos, que devem, em sua totalidade, ter sido integralmente destinados à execução do objeto conveniado.<sup>21</sup>

Ademais, importante que se constate um nexo de causalidade entre as despesas feitas e a movimentação bancária na conta do convênio, preceituada pelo art. 30 da IN nº 01/97, regra reiterada pelo TCU em diversas oportunidades.<sup>22</sup> Se não houver a documentação correspondente, não se demonstra que o objeto do convênio foi realizado com os recursos

<sup>19</sup> No Acórdão 230/2000, o TCU afirma caber ao concedente acompanhar, de forma próxima, a execução das metas dos convênios.

<sup>20</sup> AGUIAR, Ubiratan et al. **Convênios e Tomadas de Contas Especiais**: Manual Prático. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 26.

<sup>21</sup> TCU, Acórdão 550/2002.

<sup>22</sup> Nesse sentido, o TCU reitera a regra nos Acórdãos nº 601/2003 – Plenário e 757/2004 – Plenário.

correspondentes, o que pode ensejar a impugnação total dos valores repassados, sob argumento de desvio de dinheiro público.<sup>23</sup>

Verifica-se, portanto, do parâmetro adotado pela Corte de Contas, a extrema preocupação com a comprovação do uso dos valores repassados, inclusive com a exigência de que a realização de despesas deve ocorrer no período de vigência do convênio, assentando, em decisão, que “cheque emitido antes do recebimento dos recursos do convênio não é prova idônea para comprovar o nexó entre o pagamento e os recursos liberados”.<sup>24</sup>

No que concerne à apreciação das prestações de contas, de modo a assegurar o cumprimento do disposto na IN/STN nº 01/97, especialmente nos seus arts. 28 a 35, o TCU recomenda que seja evitada a aprovação de prestações de contas que não contenham os elementos exigidos no referido dispositivo (Acórdão nº 798/2004).

A Corte de Contas é bastante rígida, consignando aos diversos entes do governo federal que se recusem a aceitar prestações de contas parciais dos convênios celebrados em substituição à prestação de contas final, prevista pelo art. 28 da IN/STN nº 01/97, tendo em vista que se trata de obrigações distintas e que a existência de uma não

supre a ausência da outra; que observe a aplicação do disposto nos §§ 7º e 8º do art. 31, da IN/STN nº 01/97, sempre que as prestações de contas dos convênios celebrados não forem encaminhadas no prazo convencionado.

Atenta o TCU para a adoção das medidas pertinentes, imediatamente após expirado o prazo regulamentar de prestação de contas; observando, portanto, os prazos estipulados pelo art. 31 da IN/STN nº 01/97, para conclusão da análise das prestações de contas apresentadas, de modo a evitar que convenientes com registro de adimplência no SIAFI, mas que não estejam com situação de fato regularizada quanto à transferência de recursos anteriormente feita, continuem a celebrar convênios com a Administração Pública Federal.<sup>25</sup>

Para que ocorra o repasse dos recursos, o TCU assevera a necessidade de que as prestações de contas parciais tenham sido apresentadas, analisadas e aprovadas. Isso por que, diante das disposições constantes dos arts. 21, § 2º, e 32 à 35 da IN/STN nº 01/97, a regularidade das contas até então apresentadas constitui pré-requisito para a liberação dos novos recursos previstos, de acordo com o cronograma de desembolso estabelecido.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> AGUIAR, op. cit., p. 25.

<sup>24</sup> Acórdão 498/2004 – Plenário.

<sup>25</sup> Acórdão nº 1745/2003, ratificado pelos Acórdãos nº 38/2003 e 1763/2003 – Plenário.

<sup>26</sup> Decisão 1135/2002 – Plenário.

A partir do disposto nos arts. 28 à 35 da IN/STN n° 01/97, cabe ao órgão concedente analisar e aprovar ou não a prestação de contas apresentada pelo órgão ou entidade conveniente, inclusive apurando eventuais irregularidades decorrentes da aplicação irregular dos recursos repassados por estes a outros entes ou entidades.<sup>27</sup> É assegurado aos agentes públicos, no exercício da função gerencial fiscalizadora, o poder discricionário de reorientar ações e de acatar, ou não, justificativas com relação às disfunções, porventura havidas na execução.

Constatando-se indícios de má gestão de recursos públicos, diante da reprovação das contas, ou da omissão do dever de prestá-las,<sup>28</sup> o art. 31 da IN/STN n° 01/97 e art. 8° da Lei n° 8.443/92 impõem a instauração da Tomada de Contas Especial (TCE) como providência imediata, com encaminhamento do respectivo processo à Secretaria Federal de Controle Interno do TCU e informando a essa Corte sobre as providências adotadas, sob pena de responsabilidade solidária.<sup>29</sup>

## 6 CONCLUSÕES

Como se infere das questões adrede expostas, a celebração e gestão

de convênios dispõem de ampla legislação regulamentadora, que estabelece de forma pormenorizada todos os trâmites a serem observados para a celebração e execução dessas avenças. Observe-se que tais mecanismos se mostram eficientes para o controle dos gastos dos recursos públicos, permitindo aos órgãos de fiscalização da atividade administrativa e, posteriormente, às vias judiciais, a análise da consonância com os dispositivos atinentes à matéria. Assegura-se, destarte, que a União, conjuntamente com os demais entes da federação brasileira e particulares, atinja as finalidades constitucionais.

Nessa seara, repita-se, também é possível incluir as Consultorias Jurídicas dos Ministérios, órgãos de atuação da Advocacia-Geral da União que, segundo as atribuições que lhes são conferidas na alínea “a” do inciso VI do art. 11, da LC n° 73/93; e art. 4° da multicitada IN/STN n° 01/97, tem a importante função de, na apreciação dos textos das minutas de convênio e dos seus aditivos, aferir a legalidade do procedimento administrativo e dos instrumentos das avenças, podendo, ainda, acompanhar a legalidade de sua execução, na eventualidade de serem provocadas.

27 Na hipótese analisada no Acórdão n° 970/2004, o TCU afirma que o repasse de verbas, pelo conveniente estadual, as prefeituras e associações, deve ser avaliado, de maneira a fundamentar o julgamento das contas apresentadas.

28 Ambas as hipóteses são equivalentes como motivo determinante para a instauração da tomada de contas. FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Vade-Mécum de Licitações e Contratos*. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 1034.

29 TCU, Acórdão n° 1088/2004.

## 7 REFERÊNCIAS

AGUIAR, Ubiratan et al. **Convênios e Tomadas de Contas Especiais** : Manual Prático. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

DURÃO, Pedro. **Convênios e Consórcios Administrativos**. Curitiba: Juruá, 2005.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Vade-Mécum de Licitações e Contratos**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Dialética, 2001.

## LEGISLAÇÃO

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Decreto n. 93.872, de 23 de dezembro de 1986 (Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências).

BRASIL. Decreto-Lei n° 200, de 25 de fevereiro de 1967 (Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências)

BRASIL. Decreto n° 99.274, de 6 de junho de 1990 (Regulamenta a Lei n° 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei n° 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências).

BRASIL. Instrução Normativa Secretaria do Tesouro Nacional - STN n° 01, de 15 de janeiro de 1997 (Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências).

BRASIL. Instrução Normativa n. 01/97.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000 (Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências).

BRASIL. Lei Complementar n. 73, de 10 de fevereiro de 1993 (Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências).

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993 (Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências).

BRASIL. Lei n. 10.180, de 6 de fevereiro de 2001 (Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências).

BRASIL. Lei n. 10.707, de 30 de julho de 2003 (Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2004 e dá outras providências).

BRASIL. Lei n. 6.496, de 7 de dezembro de 1977 (Institui a “Anotação de Responsabilidade Técnica” na prestação de serviços de engenharia, de arquitetura e agronomia; autoriza a criação, pelo Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CONFEA, de uma Mútua de Assistência Profissional; e dá outras providências).

BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências).

BRASIL. Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências).

BRASIL. Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964 (Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal).

BRASIL. Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Institui o Código Civil).

BRASIL. Resolução CONAMA n.º 237, de 19 de dezembro de 1997 (Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente).